

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
CLÁUDIO SARIAN ALTOUNIAN
LUIS AFONSO GOMES VIEIRA

Jorge Gerdau Johannpeter
Prefácio

GOVERNANÇA PÚBLICA

O DESAFIO DO BRASIL

3ª edição revista e atualizada

Belo Horizonte



2018

© 2014 Editora Fórum Ltda.
2015 2ª edição
2018 3ª edição

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico,
inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Florianópolis de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Carmen Lúcia Antunes Rocha	Lucio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra



Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

N223g Nardes, João Augusto Ribeiro

Governança Pública: o desafio do Brasil / João Augusto Ribeiro Nardes, Cláudio Sarian Altounian, Luis Afonso Gomes Vieira; prefácio de Jorge Gerdau Johannpeter. – 3ª edição revista e atualizada. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

399 p.
ISBN 978-85-450-0485-1

I. Direito administrativo. 2. Administração Pública. I. Altounian, Cláudio Sarian II. Vieira, Luis Afonso Gomes. III. Johannpeter, Jorge Gerdau. IV. Título.

CDD: 341.3
CDU: 342.9

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 399 p. ISBN 978-85-450-0485-1.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
Jorge Gerdau Johannpeter.....	21
APRESENTAÇÃO DA 3ª EDIÇÃO	23
APRESENTAÇÃO DA 2ª EDIÇÃO	25
APRESENTAÇÃO DA 1ª EDIÇÃO	27

PARTE I ABORDAGEM TEÓRICA

CAPÍTULO 1	
O DESENVOLVIMENTO E O ESTADO	33
1.1 O tema desenvolvimento na agenda das pessoas	33
1.2 Crescimento econômico.....	35
1.3 Indicadores sociais de qualidade de vida	44
1.4 O papel do Estado no desenvolvimento segundo os economistas.....	48
1.5 O desenvolvimento econômico e social nas constituições.....	53
1.6 As normas econômicas nas constituições brasileiras	55
1.7 O desenvolvimento no Plano Plurianual (PPA).....	59
1.8 Considerações finais.....	61

CAPÍTULO 2	
OS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.....	65
2.1 Manter a estabilidade macroeconômica.....	67
2.1.1 Política monetária	68
2.1.2 Política fiscal.....	69
2.1.3 Política cambial.....	73
2.2 Racionalizar os gastos públicos	75
2.3 Aprimorar a educação, pesquisa e inovação	88
2.4 Otimizar a infraestrutura	102
2.5 Promover a inclusão social e regional	117
2.6 Considerações finais.....	124

CAPÍTULO 3	
GOVERNANÇA PÚBLICA	125
3.1 A delegação de atividades e suas consequências	127
3.1.1 As delegações no setor privado – interna e externa.....	128
3.1.2 A delegação da sociedade para o Estado.....	130
3.1.3 As delegações no setor público.....	132
3.1.3.1 Delegação governamental interna horizontal.....	134
3.1.3.2 Delegação governamental interna vertical.....	135
3.1.3.3 Delegação governamental externa	138
3.1.3.4 O problema da agência no setor governamental.....	139
3.2 Histórico de governança.....	141
3.2.1 Governança na iniciativa privada.....	142

3.2.2	Governança na esfera estatal.....	144
3.3	Governança	147
3.3.1	Conceitos – governança e boa governança	147
3.3.2	Funções da governança.....	149
3.3.3	Níveis de governança	150
3.3.4	Tipos de governança	153
3.3.5	Princípios da governança	154
3.3.6	Ferramentas da governança	156
3.3.7	Estruturas de governança	156
3.4	Dimensões – Os “5 P’s” da governança pública.....	158
3.5	Governança, governabilidade e gestão	159
3.6	Governança do Estado brasileiro	162
3.6.1	Constituição Federal	162
3.6.2	Planos plurianuais e leis orçamentárias.....	163
3.6.3	Lei de Responsabilidade Fiscal	165
3.6.4	Lei de Acesso à Informação	165
3.6.5	Lei da Ficha Limpa.....	166
3.6.6	GesPública.....	167
3.6.7	Lei das Empresas Estatais.....	170
3.6.8	Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016.....	171
3.6.9	Política Nacional de Governança	172
3.7	Vantagens da boa governança.....	172
3.8	Novos desafios para a boa governança	173
3.9	Considerações finais.....	174

CAPÍTULO 4

O CONTROLE EXTERNO E O TCU.....		177
4.1	Controle e democracia.....	178
4.2	Tipos de controle	180
4.2.1	Controle Administrativo	180
4.2.2	Controle Interno.....	180
4.2.3	Controle Externo.....	181
4.2.4	Controle social	184
4.3	O controle e seus princípios.....	185
4.4	Momento do controle	185
4.5	Evolução histórica do TCU	187
4.6	Evoluções recentes no TCU	189
4.6.1	Ajustes estruturais	190
4.6.2	Aprimoramento dos processos de trabalho.....	191
4.6.3	Atuação orientativa	192
4.7	A governança na pauta do controle	192
4.8	O TCU e as organizações internacionais.....	195
4.8.1	Intosai.....	195
4.8.2	Olacefs.....	197
4.8.3	OCDE e o projeto de melhoria da governança.....	198
4.8.3.1	Crescimento inclusivo e governança na visão da OCDE.....	200
4.8.3.2	O estudo TCU e OCDE	202
4.9	Considerações finais.....	204

PARTE II
A GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) –
ESTUDO DE CASO – BIÊNIO 2013-2014

CAPÍTULO 5

O PERÍODO DE TRANSIÇÃO	211
5.1 O período de transição como instrumento de governança	211
5.2 As ações iniciais da transição.....	212
5.3 A posse do Presidente do TCU e do Vice-Presidente.....	213

CAPÍTULO 6

DIRECIONAMENTO	215
6.1 O direcionamento do Plano Estratégico (PET).....	215
6.2 A estratégia da Presidência	219
6.3 Ajuste da estrutura das unidades de Brasília	220
6.4 Ajuste na estrutura das unidades regionais.....	225
6.5 A escolha e a posse dos gestores – princípios e comportamentos	227
6.6 Definição dos planos táticos e operacionais	229
6.7 O planejamento estratégico para o futuro.....	231
6.8 Considerações finais.....	231

CAPÍTULO 7

MONITORAMENTO	233
7.1 Estruturas e procedimentos de monitoramento.....	233
7.2 Reuniões de monitoramento.....	234
7.3 Monitoramento de deliberações do TCU.....	236
7.4 Painel de Controle	236
7.5 Monitoramento externo e transparência.....	237
7.6 Fortalecimento da Ouvidoria do TCU	240
7.7 <i>Accountability</i> e prestação de contas	241
7.8 Considerações finais.....	242

CAPÍTULO 8

AValiação E ARTICULAÇÃO	245
8.1 Avaliação do Plano Estratégico.....	246
8.2 Avaliação para iniciar um período de governo ou gestão.....	247
8.3 Avaliação contínua do ambiente, cenários, partes interessadas e parceiros	248
8.3.1 Diálogo com o Congresso Nacional.....	248
8.3.2 Interlocução com lideranças dos demais poderes e da sociedade	249
8.3.3 Reuniões com a imprensa	251
8.3.4 Articulações com a Atricon e com os Tribunais de Contas do Brasil	252
8.3.5 Diálogos Públicos nos estados da Federação.....	253
8.4 Avaliação interna – encontros com os servidores e suas entidades representativas.....	254
8.5 Articulação nas Redes Sociais – #EuFiscalizo	256
8.6 Articulações para a criação do Centro de Altos Estudos do TCU.....	256
8.7 Evento “Pacto pela boa governança: um retrato do Brasil”	257
8.8 Considerações finais.....	258

PARTE III

REALIZAÇÕES NO CENÁRIO NACIONAL E INTERNACIONAL

CAPÍTULO 9

REFERENCIAIS DE GOVERNANÇA DO TCU	263
9.1 Desenvolvimento dos trabalhos para a elaboração dos referenciais.....	264
9.2 Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.....	265
9.2.1 Elaboração	265
9.2.1.1 Mecanismos da governança pública	267
9.2.1.2 Componentes da governança pública.....	269
9.2.1.3 Práticas e itens de controle da governança pública.....	271
9.2.2 Aprovação e divulgação do <i>Referencial básico de governança</i>	273
9.3 Os dez passos para a boa governança	276
9.4 Referencial para avaliação de governança de políticas públicas	278
9.4.1 Aspectos conceituais do ciclo das políticas públicas	279
9.4.2 Componentes do modelo do TCU para avaliação de governança em políticas públicas	281
9.4.3 Questões de auditoria	283
9.5 Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo	285
9.6 Referencial de combate à fraude e corrupção.....	287
9.7 Considerações finais.....	287

CAPÍTULO 10

CONTROLE EXTERNO NA ÁREA DE GOVERNANÇA	289
10.1 Fiscalizações de governança.....	290
10.1.1 Governança pública em âmbito nacional e o índice de governança pública (IGG).....	290
10.1.1.1 Informações gerais	291
10.1.1.2 Perfil da governança pública	292
10.1.1.2.1 Liderança	293
10.1.1.2.2 Estratégia	295
10.1.1.2.3 Controle.....	297
10.1.1.3 Índice de governança pública	299
10.1.2 Avaliação de programas governamentais	302
10.1.3 Outros trabalhos.....	305
10.2 Auditorias coordenadas.....	306
10.2.1 Auditoria coordenada nas unidades de conservação do bioma Amazônia.....	306
10.2.2 Outras auditorias coordenadas realizadas pelo TCU	318
10.3 Relatórios temáticos sistêmicos.....	318
10.3.1 FiscSaúde	319
10.3.1.1 Visitas preliminares	320
10.3.1.2 Superlotação dos hospitais	320
10.3.1.3 Recursos humanos	322
10.3.1.4 Ressarcimento ao SUS	324
10.3.1.5 Segunda porta do SUS	325
10.3.2 Outras fiscalizações sistêmicas	327
10.4 Auditorias internacionais	327
10.4.1 Auditoria coordenada nas Unidades de Conservação da Amazônia	328
10.5 Considerações finais.....	334

CAPÍTULO 11

A GOVERNANÇA E AS CONTAS DE GOVERNO.....	335
11.1 A governança e as Contas de Governo.....	335
11.2 O aprimoramento das Contas de Governo – revisão de pares e a OCDE.....	337
11.3 As históricas Contas de Governo de 2014.....	340
11.3.1 Argumentos Preliminares da Defesa da Presidente.....	341
11.3.2 As “pedaladas fiscais” e demais indícios de irregularidade.....	342
11.3.3 As Contas de 2015 e o impedimento da Presidente da República.....	347
11.3.4 O desenvolvimento e a competitividade nacional nas Contas de 2014.....	348
11.4 Conclusões	352

CAPÍTULO 12

A POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	353
12.1 O Brasil precisa de uma lei ou de um normativo de governança?.....	353
12.2 Grupo de Trabalho do TCU.....	356
12.3 Negociações e lançamento da Política de Governança Pública.....	363
12.4 Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017	365
12.5 Projeto de Lei nº 9.163/2017	375
12.6 Os dez passos para a boa governança no decreto e projeto de lei.....	380
12.7 Fórum Nacional de Controle	387
12.8 Perspectivas e considerações finais	389

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS.....	391
--------------------------------	-----

REFERÊNCIAS	395
-------------------	-----